1er RAPPORT DU HAUT COMITE
POUR LE LOGEMENT DES PERSONNES DEFAVORISEES

PROPOSITIONS

pour le logement des personnes défavorisées

Décembre 1993

38 rue Liancourt, 75014 PARIS tél : 01 40 81 15 78 fax : 01 40 81 91 20
mail : hautcomitelogement@i-carre.net

AVANT PROPOS

"Il est institué auprès du Premier ministre un Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées.

Ce comité a pour mission de faire toute proposition utile sur l'ensemble des questions relatives au logement des personnes défavorisées.

Il donne son avis sur toute question dont le Gouvernement le saisit.

Il élabore chaque année un rapport qu'il remet au Président de la République et au Premier ministre".

(Article 1er du décret n° 92-1339 du 22 décembre 1992 portant création d'un Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées).

° ° ° ° ° ° ° ° ° ° ° ° ° ° °

Telle est la mission du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées et le sens du rapport qu'il doit élaborer chaque année.

L'action du Haut Comité, selon la conception qu'en ont dégagée ses membres au cours de leurs réunions mensuelles, n'a pas à se substituer à celle des acteurs du quotidien pour la mise en oeuvre du droit au logement: l'Etat, les collectivités locales, les constructeurs, les financeurs, les associations. Chaque partenaire se doit d'assumer ses propres responsabilités, telles qu'elles sont organisées par la vie publique, administrative et sociale.

Ainsi, ce rapport n'est pas un bilan de l'action engagée dans le cadre de la loi du 31 mai 1990, ni une évaluation des *plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées* ou encore des *Fonds de Solidarité pour le logement (FSL).* Ces bilans sont du ressort et de la responsabilité du Conseil national de l'habitat (*Article 1er de la loi du 31 mai 1990*).

Ce rapport n'est pas non plus une étude particulière sur tel ou tel point de la législation ou des pratiques en matière de logement. Le Haut Comité n'en aurait eu ni le temps, au cours de sa première année d'existence, ni les moyens matériels.

En revanche, le Haut Comité, s'appuyant sur la diversité d'expériences et le pluralisme de ses membres, ainsi que sur les apports des intervenants dans le domaine du logement s'est voulu témoin libre, actif et vigilant des situations sociales et des fonctionnements, ou dysfonctionnements, des mécanismes et des pratiques mis en place par la législation et la réglementation, comme le lui avaient d'ailleurs demandé lors de son installation, le 23 décembre1992, le Président de la République, le Premier ministre et l'Abbé PIERRE.

C'est ainsi que ce rapport est le fruit des réflexions et propositions élaborées à partir de l'audition de responsables institutionnels (Ministres successifs du logement, Direction de l'Habitat et de la Construction, responsables de l'UNFOHLM ou de la Caisse des Dépôts et Consignations, par exemple), de rencontres avec les responsables associatifs (UNIOPSS, FNARS, ATD Quart Monde notamment), de réponses aux saisines du ministère du logement sur des projets de décrets ou de circulaires, d'auto-saisines du Haut Comité relatives à des problèmes d'actualité, et de la propre expérience de ses membres.

Cette première année de fonctionnement a nécessité l'élaboration d'un corpus de références propre au Haut Comité; elle a permis de dégager et d'exprimer un certain nombre de priorités et de propositions que le Haut Comité demande ainsi aux responsables politiques de mettre en oeuvre, pour que le droit au logement se traduise pour tous dans la réalité des faits.

PLAN

I. LA SITUATION ACTUELLE

Le problème du logement des personnes défavorisées est dramatique mais il est en même temps complexe et paradoxal.

Le confort, la taille et la salubrité des logements se sont globalement et fortement améliorés depuis 30 ans et les ménages se déclarant satisfaits de leurs conditions de logement sont de plus en plus nombreux ([1]); le souci du logement vient en 3ème ou 4ème place dans les divers sondages sur les préoccupations des Français, les crédits budgétés ne sont pas consommés ([2]); le nombre de personnes ayant des difficultés à accéder à un logement ou à s'y maintenir, même s'il paraît en augmentation, reste le fait d'une minorité.

Mais dans le même temps, la population des sans-abri, des mal logés, des expulsés sans possibilité de relogement, des candidats sans espoir à un logement HLM, apparaît de façon criante et répétitive:

- les listes de demandeurs HLM augmentent,
- les Centres d'hébergement d'urgence ne peuvent faire face à la demande et accueillir davantage de familles faute de places disponibles, et les durées de séjour s'allongent,
- les expulsions dramatiques font la une des journaux,

---

[1] En 1955, 29,6 % des ménages se déclaraient mal logés. Ils étaient 16,1 % en 1970, 13,3 % en 1978, 9,0 % en 1988 (Source: Enquêtes nationales logement)

En 1993 (sondage IPSOS du 22 octobre au 2 novembre, Le Moniteur du 12-11-93) 89 % des Français se disaient "très satisfaits" ou "assez satisfaits" de leur logement (contre 86 % en octobre 1989).

[2] Par exemple, 10 000 PLA d'insertion ont été budgétés chaque année de 1990 à 1992, 13 000 en 1993, alors que 5 075 financements de PLA-I ont été engagés en 1990, 6 334 en 1991, 7 016 en 1992.

- au cours de la vague de froid de l'hiver 92/93 une dizaine de personnes sont mortes de froid, créant une émotion intense et brutale dans le pays, une dizaine aussi en novembre 93, dès les premiers froids,

- 260 familles préfèrent camper dans des conditions extrêmement précaires sur l'esplanade du Château de Vincennes plutôt que de rester dans leur habitat de fortune et, un an plus tard, seules 60 d'entre elles ont trouvé un logement décent (quoique précaire, en "logement passerelle", pour un tiers de celles-ci),

- des bidonvilles regroupant jusqu'à 150 personnes se cachent encore pudiquement dans certaines cités,

- "l'habitat de fortune" n'est plus une rareté,

- l'Abbé PIERRE est constamment sollicité pour délivrer son message ou apporter son soutien à des familles sans logis,

- l'UNESCO et le Gouvernement sont présents à la commémoration organisée par ATD Quart Monde, le 17 octobre, parvis du Trocadéro, où l'absence de logement est l'une des préoccupations les plus exprimées.

Pourtant le problème n'est pas nouveau et on ne peut guère affirmer que les pouvoirs publics s'en sont désintéressé.

Dès 1982 ([3]) se mettaient en place des dispositifs d'aide aux familles en difficultés temporaires pour faire face à leurs dépenses de logement. Le Programme d'action pour le logement des plus défavorisés ([4]) se référait à 9 décisions gouvernementales étalées de 1982 à 1989. La loi du 31 mai 1990 affirmait dans son article 1er: *"Garantir le droit au logement constitue un devoir de solidarité pour l'ensemble de la nation"*.

D'où vient alors cette impossibilité à régler une question bien cernée en apparence et somme toute maîtrisable en terme de nombre de logements nécessaires ?

---

[3] Circulaire n° 82-70 du 20 juillet 1982

[4] Circulaire n° 90-25 du 30 mars 1990 et ses 9 circulaires annexes

LES POSTULATS DU HAUT COMITE

Il n'est pas dans le rôle du Haut Comité d'élaborer une analyse complète des rapports économiques et sociaux en France aujourd'hui.

Mais pour assumer la mission qui leur est confiée, les membres du Haut Comité ont travaillé à partir de 3 affirmations:

1° Il est moralement inacceptable de laisser perdurer une telle situation.

Les conditions de vie faites aux personnes défavorisées leur sont insupportables: les besoins élémentaires ne sont pas couverts, la vie familiale et communautaire leur est impossible, les enfants ne peuvent atteindre un épanouissement social ni même parfois être inscrits dans une école.

La société organisée manque à ses devoirs.

Le fait que seule soient concernée une minorité engage d'autant plus la responsabilité de toutes les composantes de la société, et nécessite une solidarité active.

2° Le "droit au logement" est inscrit dans la loi. Les responsabilités qui en découlent ne sont pas suffisamment assumées. Il n'aura pas de traduction dans la vie quotidienne tant que toutes les familles vivant en France ne seront pas logées.

La loi du 6 juillet 1989 affirme que "*le droit au logement est un droit fondamental*" qui "*s'exerce dans le cadre des lois qui le régissent*" précisant que "*l'exercice de ce droit implique la liberté de choix pour toute personne de son mode d'habitation grâce au maintien et au développement d'un secteur locatif et d'un secteur d'accession à la propriété ouverts à toutes les catégories sociales"*.

La loi du 31 mai 1990 affirme quant à elle que "*garantir le droit au logement constitue un devoir de solidarité pour l'ensemble de la nation*" et que "*toute personne éprouvant des difficultés particulières, en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence, a droit à une aide de la collectivité, dans les conditions de la présente loi, pour accéder à un logement décent et indépendant ou s'y maintenir*".

L'existence des drames récents (Quai de la Gare, "Paroisses", Esplanade de Vincennes, Avenue René Coty, pour ne citer que ceux qui ont eu un impact médiatique majeur), l'existence des squats d'immeubles délabrés que les sans logis "sont conduits à occuper contraints par la nécessité" ([5]) mais aussi de bien plus nombreuses situations de logements insuffisants, insalubres et précaires, montrent, si cela était nécessaire, l'acuité du problème.

3° Si le problème est insupportable, il est néanmoins soluble. Les outils et les financements existent. Manque cependant une volonté générale de les utiliser.

Pour les membres du Haut Comité, cela signifie que, certes, le Parlement et le Gouvernement sont responsables de la mise en oeuvre du "droit au logement", mais aussi tous les acteurs et intervenants dans le domaine du logement, chacun en ce qui le concerne et selon son degré d'implication dans la vie sociale: collectivités locales, constructeurs, établissements financiers, bailleurs,associations, propriétaires particuliers d'un logement vacant, et même l'ensemble des citoyens dont les attitudes inspirent les décideurs.

Ces affirmations cadrent le travail du Haut Comité.

---

[5] Arrêt de la Cour d'Appel de Paris du 17 septembre 1993.
Voir en annexe 7 l'Avis du Haut Comité relatif aux relations entre le droit de propriété et le droit au logement.

Se pose alors un certain nombre de questions: Qui sont les défavorisés ? Quels sont les besoins ? Comment la situation évolue-t-elle?

Le Haut Comité a demandé une étude permettant d'approcher l'évolution récente de la demande de logement des personnes défavorisées et l'apparition d'une distorsion éventuelle entre l'offre de logements proposés (caractéristiques, modes de fonctionnement des institutions d'accueil, transformations du parc privé notamment) et la demande exprimée. Cette étude sera achevée au cours du printemps 1994. Elle permettra certainement d'affiner les analyses et les propositions. Mais en l'attendant plusieurs constats d'évidence peuvent être dressés, à partir d'éléments déjà disponibles.

QUI SONT LES DEFAVORISES ?

La population des personnes défavorisées est diverse et mal connue. Elle échappe aux critères habituels des recensements de l'INSEE.

Une enquête approfondie est nécessaire pour recenser et connaître avec précision et fiabilité cette population. Le CNIS (Conseil National de l'Information Statistique) travaille actuellement à la mise en place de cette enquête. Les résultats devraient en être connus en 1995.

Les "plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées" créés par le chapitre 1er de la loi du 31 mai 1990 ont pour rôle notamment d'analyser les besoins locaux afin de dégager les priorités et fixer les objectifs à atteindre. Mais si les plans départementaux ont été élaborés et signés par le Président du Conseil Général et le Préfet dans tous les départements, ce qui est un acte positif majeur, les conditions d'élaboration, les méthodes de travail et les choix retenus ont été très différents d'un département à l'autre, ne permettant pas à l'administration centrale d'élaborer une synthèse sur ce thème.

L'approche de cette question ne peut donc être pour l'instant qu'empirique. On peut cependant raisonner à partir des catégories identifiées par les pouvoirs publics, des populations rencontrées par les associations locales ou nationales (CHRS[6], associations d'usagers et associations caritatives notamment) et des enquêtes réalisées par l'INSEE.

POUR ABSENCE DE TRAVAIL...
MAIS PAS SEULEMENT

Dans l'imaginaire collectif, les personnes défavorisées sont assimilées aux pauvres, aux miséreux et aux "dangereux" du XIXème siècle auxquels on fait l'aumône parfois, sur lesquels on verse une larme souvent, que l'on estime sans trop se l'avouer responsables de leur situation, et pour lesquels on juge qu'il est indispensable de faire quelque chose... à condition qu'ils ne soient pas logés dans son quartier.

Une autre idée reçue veut que les difficultés d'accès au logement soient liées à la seule absence de ressources et donc au chômage.

Sans aucun doute, la perte de son emploi constitue souvent le premier pas vers la marginalisation dans les histoires personnelles.

Les pertes de revenus liées au chômage sont souvent la première étape vers l'impayé de loyer ou le retard de paiement des mensualités de l'accédant à la propriété.

L'absence de contrat de travail à durée indéterminée, l'absence de revenus fixes et réguliers liés au travail (intérim, stages, CES...) permet rarement d'accéder à un logement normalisé, serait-il logement social, sauf à obtenir la caution de parents ou d'amis, ce qui est déjà le signe d'une socialisation forte.

[6] CHRS : Centres d'Hébergement et de Réadaptation Sociale

Une étude d'ATD-Quart Monde a fait apparaître que 61 % des demandeurs d'hébergement à son Centre de Promotion Familiale et Sociale de Noisy le Grand avaient des ressources faibles ou précaires malgré une activité salariée régulière.

Plus de 7 millions de personnes vivraient, en métropole, au-dessous du seuil de pauvreté "absolue" s'ils ne touchaient pas de prestations de solidarité ([7]). 575 000 personnes touchaient le RMI au 31 décembre 1992.

Mais l'ensemble des personnes ayant des difficultés d'accès au logement et l'ensemble des personnes ayant des revenus faibles ne se recouvrent que partiellement.

L'instauration du RMI en 1988, la création de l'APL et l'extension de l'ALS ([8]) peuvent permettre un logement décent et un taux d'effort compatible avec les ressources, au moins dans le logement ancien.

Pourtant, pour ne citer qu'un exemple, les familles de "l'avenue RENE COTY" sont inscrites depuis 5 à 6 ans sur les fichiers de demandeurs de logements et elles ont toutes des revenus réguliers supérieurs au SMIC.

Pourtant, les organismes d'HLM logent déjà et de plus en plus des personnes à faibles revenus: 35 % des locataires logés en HLM avaient des revenus dans le premier quartile des revenus français en 1992, contre 17 % en 1978 et 30 % en 1988.

---

[7] Le "seuil de pauvreté absolue" correspondait à 60 F par unité de consommation et par jour en 1990, seuil retenu de fait pour le RMI.

L'unité de consommation , selon l'échelle d'Oxford, vaut 1 pour le premier adulte d'un ménage, 0,7 pour les suivants, 0,5 pour un enfant.

[8]APL : Aide personnalisée au Logement créée en 1977

ALS : Allocation de Logement Sociale étendue à tous les ménages sous seule condition de resssources progressivement sur tout le territoire entre 1990 et 1993

UNE GRANDE DIVERSITE

On est amené à constater dans un premier temps que le monde des personnes défavorisées est complexe et divers, qu'il n'y a guère de caractéristiques communes entre, par exemple, un chemineau vivant en marge de la société et refusant tout contrôle social, une famille mono-parentale dont le chef de famille vient de perdre son emploi et qui ne peut plus faire face à son loyer ou à ses mensualités de remboursement de prêt, un jeune travaillant dans le cadre d'un C.E.S. ([9]) qui ne pourra donc pas présenter des ressources au moins 3 ou 4 fois supérieures au loyer comme l'usage en a été établi par les bailleurs, et une famille dont les deux parents travaillent avec un contrat à durée indéterminée et dont les ressources sont supérieures à 2 fois le SMIC mais auxquels on reproche la couleur de peau.

Cela implique que les solutions et les actions soient différenciées et adaptées: le premier a besoin d'une réadaptation sociale ou au moins d'un abri pour l'hiver le protégeant des intempéries, le deuxième d'une aide financière momentanée, le troisième d'une caution ou d'une garantie auprès du bailleur, le quatrième relève d'une solidarité extrêmement difficile à mettre en place.

On sait en deuxième lieu, les associations l'ont souvent montré, que l'a-socialisation, ou la marginalisation, est le résultat d'un cumul de handicaps durables ou récents: travail, logement, famille, éducation, etc...

Cela implique que l'insertion par le logement doit faire l'objet d'un accompagnement social, ou d'un suivi social, qui permette plus ou moins rapidement d'acquérir une "culture de l'habitat" ([10]) et une autonomie de la personne ou de la famille.

---

[9] CES : Contrat Emploi Solidarité
[10] formule d'ATD Quart Monde

On perçoit rapidement en troisième lieu que l'absence d'homogénéité amène à distinguer trois populations en fonction de leur degré d'autonomie et à mettre en place des solutions adaptées qui parfois relèvent du logement, parfois relèvent autant de l'action sociale que de l'action logement:

- les personnes qui n'ont aucun degré d'autonomie, incapables de gérer leur situation ni d'élaborer un projet personnel, qui ont besoin d'un accompagnement lourd et long, pour lesquels il est difficile voire impossible d'envisager un logement autonome: SDF clochardisés de longue date, retraités de centres d'aide par le travail, etc...

- les personnes et familles qui, pour diverses raisons, se sont retrouvées hors des normes de la société et qui ont besoin d'un "coup de pouce" pour "remonter la pente", c'est-à-dire d'un suivi social soit léger soit limité dans le temps,

- les personnes et familles qui ne peuvent accéder à un logement décent alors qu'elles disposent de ressources régulières et qu'elles pourraient être parfaitement intégrées dans la société. Ces familles n'ont aucun besoin de suivi social lorsqu'elles sont dans un logement, mais d'une aide extérieure pour le seul accès au logement.

Toutes ces familles ont toutefois en commun :

- d'avoir des difficultés à accéder à un logement ou s'y maintenir,

- d'avoir besoin d'une aide extérieure pour résoudre ce problème.

Et cela justifie amplement l'intervention de l'Etat en ce domaine.

LES DEFINITIONS DE LA LOI DU 31 MAI 1990

Le Haut Comité a pris pour référence les définitions de la loi du 31 mai 1990, et de ses textes connexes.

La loi n° 90-449 du 31 mai 1990 donne une définition très large de cette population dans son article 1er:

"Toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence pour accéder à un logement décent ou s'y maintenir"

Certains textes apportent des précisions sur les catégories de personnes concernées, notamment les circulaires du 30 mars 1990, la convention d'objectifs signée entre l'Etat et les partenaires sociaux, et la charte du 1% logement signée entre l'Etat et l'UNIL.

La circulaire n° 90-25 du 30 mars 1990 commente la notion de population défavorisée définie par l'article 1er de la loi du 31 mai 1990 :

" Cette double référence à l'inadaptation des ressources et aux conditions d'existence signifie que sont concernées non seulement les personnes du seul fait de l'insuffisance de leurs ressources mais aussi celles qui le sont du fait de leurs caractéristiques familiales, professionnelles ou socio-culturelles et dont les ressources, si elles sont faibles, ne les classent pas pour autant parmi les plus démunis, étant entendu que dans la majorité des cas d'exclusion, il y a cumul de handicaps.

"Dans l'attente de l'élaboration d'un plan départemental dans chaque département, on peut citer à titre d'exemple les catégories suivantes :

- les personnes occupant un habitat précaire de par ses caractéristiques physiques (déclaré en état de péril ou insalubre ou ne répondant pas aux normes de salubrité et d'occupation de l'allocation de logement) ou de par le statut juridique de l'occupant : personnes hébergées en CHRS ou centre d'accueil d'urgence, ou chez des particuliers, en hôtels meublés dégradés ou dans certains logements-foyers suroccupés, ou faisant l'objet d'une opération d'urbanisme ou expulsées,

- les ménages mono-parentaux, les familles nombreuses, les femmes victimes de violence ou contraintes de quitter le domicile familial, les jeunes à la recherche d'un premier logement, les personnes handicapées relevant du FNS, les sans domicile fixe, les personnes originaires des DOM-TOM,

- les personnes d'origine étrangère, les gens du voyage en voie de sédentarisation, les réfugiés,

- les personnes à la recherche d'un emploi ou en situation précaire ou à temps partiel,

- les personnes relevant des services de la Justice (comité de probation, éducation surveillée)

une priorité devant dans tous les cas être accordée aux personnes dont les ressources sont les plus faibles."

Par ailleurs, la convention d'objectifs du 26 octobre 1989 et la charte d'utilisation du 1% logement précisent les bénéficiaires prioritaires de l'aide du 1% logement:

1) les populations pouvant bénéficier de procédure d'insertion professionnelle ou de formation,

2) les salariés dont le statut professionnel est fragile : salariés saisonniers, salariés à temps partiel...,

3) des salariés qui présentent des difficultés d'accès au logement social, notamment: familles monoparentales, retraités, originaires des DOM-TOM en métropole, familles nombreuses, populations à faibles revenus.

La circulaire n° 90-29 du 30 mars 1990 relative à l'utilisation du 1% logement commente ces catégories:

"Sont naturellement concernés tous ceux qui ont un lien avec l'entreprise...mais aussi les salariés des entreprises non cotisantes et des entreprises exonérées de l'obligation de versement, ...les retraités, ...les chômeurs, ...les bénéficiaires du R.M.I.

C'est au niveau local, dans le cadre du plan départemental, que pourront être précisées les catégories de bénéficiaires"

D'autres catégories plus précises ou plus explicites sont citées dans divers textes:

- "*les personnes et familles sans aucun logement ou menacées d'expulsion sans relogement ou logées dans des taudis, des habitations insalubres, précaires ou de fortune* " (art 4 de la loi du 31-05-90: plan départementaux et personnes prioritaires)

- "*les bénéficiaires du RMI et étudiants bénéficiant d'une bourse à caractère social*" (art 9 de la loi du 31-05-90 : exonération d'impôts sur les revenus de la location)

- *les handicapés et personnes âgées et toutes les personnes et familles dont les revenus sont inférieurs à 60 % des plafonds de ressources PLA*.

COMBIEN SONT-ILS ? QUELS SONT LES BESOINS ?

Il ne semble pas exister d'étude particulière relative à la connaissance de la population des défavorisées ni à leur dénombrement.

Dans son rapport au Conseil Economique et Social en 1987, le Père Joseph WREZINSKI évoquait le nombre de 200 000 à 400 000 Sans-abri.

Le rapport du BIPE, Conseil pour la SCIC, en 1992, a présenté une estimation des Sans-Abri et des Mal-Logés.en France en 1990:

	Nombre de personnes		Nbre d'équivalents logts	
Exclus du logement dont	202 000		147 000	
Sans domicile fixe		98 000		82 000
Abris de fortune		45 000		20 000
Centres d'urgence		59 000		45 000
Occupants de logts de substitution : meublés chambres d'hôtels	470 000		304 000	
Mal logés dont	1 576 000		864 000	
Habitations mobiles (gens du voyage)		147 000		50 000
Logts hors normes		1 429 000		814 000
Ensemble	2 248 000		1 315 000	
Foyers de travailleurs	176 000		160 000	
Hébergés par parents et amis	2 800 000		1 283 000	

Bien que ce chiffrage ait été partiellement contesté, **le Haut Comité, dans l'attente d'une étude plus précise, s'y réfèrera et retient le nombre de 150 000 logements spécifiques nécessaires pour que chacune des personnes défavorisées ait un toit décent.**

LES BASES DE L'ACTION ACTUELLE :
LA LOI DU 31 MAI 1990

L'action pour le logement des personnes défavorisées est organisée depuis trois années autour des principes et des outils de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en oeuvre du droit au logement.

Cette loi affirme un principe et crée des outils.

C'est une loi de responsabilisation des acteurs.

Elle ne vaut que par l'usage qui en est fait à tous les niveaux, y compris localement.

Son principe, c'est le devoir de solidarité pour l'ensemble de la nation de garantir le droit au logement, et le garant de la solidarité nationale, c'est l'Etat, qui doit agir et qui peut suppléer les acteurs locaux lorsque ceux-ci ne mettent pas en oeuvre les objectifs définis par la loi. Affirmer le droit au logement engage la responsabilité de la nation toute entière pour la satisfaction de l'un des besoins humains essentiels. Ses conséquences doivent en être tirées par l'ensemble des acteurs.

Les outils en sont bien connus:

- un "Plan départemental d'Action pour le Logement des Personnes Défavorisées", élaboré conjointement et obligatoirement par le Préfet et le Président du Conseil Général, associant tous les acteurs concernés par le logement ou l'insertion; son contenu est librement débattu au niveau local; il est tenu de faire le point des besoins et de fixer des objectifs à atteindre en matière d'habitat spécifique;

- un "Fonds de Solidarité pour le Logement" (FSL) mis en place pour permettre aux locataires en difficulté d'accéder à un logement ou s'y maintenir en accordant des aides financières (prêts, cautions, subventions);

- des "Protocoles d'Occupation du Patrimoine Social" (POPS) qui formalisent la concertation locale sur les attributions de logements sociaux en relation avec le Plan Départemental d'Action;

- des mesures fiscales, juridiques, financières ou techniques permettant d'accroître l'offre de logements spécifiques:

- le bail à réhabilitation;

- le PLA d'insertion ([11]);

- les programmes sociaux thématiques (PST) de l'ANAH (Agence Nationale pour l'Amélioration de l'Habitat);

- la généralisation de l'octroi de l'Allocation de Logement Social (ALS) aux ménages sous seule condition de ressources sur l'ensemble du territoire et l'accès à l'APL des locataires de l'ensemble du parc public conventionné, des résidents de foyers de jeunes travailleurs et des sous-locataires logés par une association agréée;

- des exonérations fiscales aux bailleurs qui louent ou sous-louent à un bénéficiaire du RMI ou à un étudiant boursier ou encore à un organisme sans but lucratif agréé, pour le mettre à la disposition d'une personne défavorisée;

- des possibilités d'exonération de taxe foncière par le département aux logements acquis en vue de leur location avec le concours financier de l'Etat ainsi qu'aux logements faisant l'objet d'un bail à réhabilitation;

- une mobilisation des sommes recueillies au titre de la Participation des Employeurs à l'Effort de Construction (1 milliard de francs chaque année);

- le renforcement du rôle des associations pour l'élargissement de leur action dans le cadre des Plans Départementaux d'Action;

- le financement de missions de Maîtrise d'Oeuvre Urbaine et Sociale (MOUS) pour trouver des solutions adaptées aux familles en difficulté.

---

[11]PLA : Prêt Locatif Aidé

Tous les interlocuteurs du Haut Comité ont estimé que ces outils étaient de bons outils, quoique parfois un peu complexes et susceptibles d'amélioration.

Ces dispositifs ont provoqué une mobilisation très réelle, bien qu'inégale, des représentants locaux de l'Etat, des collectivités locales, des constructeurs, des propriétaires et des associations. On perçoit aussi bien nationalement que localement un grand nombre d'actions et peu à peu les savoir-faire des uns et des autres se coordonnent pour une meilleure efficacité.

On peut citer en exemples :

- les conventions d'objectifs du 19 juin 1993 signées entre le Mouvement HLM et le Mouvement PACT-ARIM d'une part, la FNARS d'autre part, qui visent à renforcer l'efficacité de leur action respective en matière de politique locale de l'habitat, d'offre nouvelle de logement pour les personnes défavorisées, de réponse adaptée au vieillissement de la population et d'insertion par le logement,

- la convention du 8 juillet 1993 signée entre la Caisse des Dépôts et Consignations et plusieurs associations (FNARS, FN PACT-ARIM, FAPIL, UFJT) dont l'objectif est de développer un programme d'interventions concrètes doté de 150 millions de francs pour le logement des personnes défavorisées;

- la convention régionale signée le 6 octobre 1993 par 20 SAHLM et la FNARS Ile de France par laquelle les SAHLM s'engagent à mettre environ 260 logements à la disposition des associations adhérentes de la FNARS-IDF pour le logement des personnes défavorisées.

Des disparités existent d'un département à l'autre mais des acquis positifs doivent être notés. Chaque département par exemple a élaboré son Plan d'Action et a mis en place un FSL. C'est un progrès important par rapport à la situation antérieure.

Il faut aussi noter avec satisfaction que la politique mise en place en 1990 a été poursuivie sous trois gouvernements successifs. Au cours de l'année 1993 par exemple, les circulaires du 11 mars sous le gouvernement BEREGOVOY et du 15 septembre sous le gouvernement BALLADUR relançaient, orientaient et précisaient l'action des préfets en ce domaine. Cela témoigne d'une volonté continue des pouvoirs publics, par delà les clivages politiques traditionnels, de prendre en charge et réduire le problème du logement des plus démunis.

Le gouvernement a élaboré un projet de "résidences sociales" pouvant être une réponse appropriée à la demande spécifique de personnes (isolés ou familles monoparentales) rencontrant des difficultés particulières pour accéder à un logement du fait d'une absence d'emploi stable et des faibles ressources qui en résultent. Le Haut Comité a d'ailleurs émis un avis favorable à ce projet en l'assortissant de conditions et de recommandations ([12]).

Dans le cadre du Plan Logement, le collectif budgétaire voté en juin 1993 a dégagé une somme de 100 millions de francs afin de financer des opérations d'investissement visant à développer l'hébergement d'urgence et le logement temporaire des personnes défavorisées dans les zones où les capacités d'accueil existantes sont insuffisantes.

Le Haut Comité s'est, là aussi, réjoui de ce processus tout en demandant que l'examen administratif des dossiers et les décisions de subvention soient menés avec célérité et que les travaux puissent être engagés avant la notification des arrêtés attributifs de subventions afin que les capacités d'accueil correspondantes soient prêtes avant l'hiver 93/94.

Le Ministre du Budget a donné son accord, compte tenu de l'urgence, sur cette mesure dérogatoire valable jusqu'en février 1994.

Tout ceci est positif... mais ne doit pas faire oublier l'insuffisance des actions entreprises, notamment dans deux domaines: le développement de l'offre de logements et le traitement des expulsions.

---

[12] cf en annexe 6 l'Avis du Haut Comité relatif au projet de résidences sociales

PREMIERE DECEPTION :
L'INSUFFISANCE DU DEVELOPPEMENT DE l'OFFRE

Force est de constater que le développement de l'offre de logements d'insertion n'est pas à la hauteur des espérances.

Alors qu'il faudrait créer 30 000 logements d'insertion, toutes catégories confondues, pour atteindre le nombre de 150 000 logements spécifiques en 5 ans, le bilan quantitatif des actions menées fait apparaître seulement la création d'environ 10 000 logements par an (7 000 PLA-I, 3 000 PST et quelques dizaines de baux à réhabilitation).

Les crédits ouverts ne sont pas consommés: alors que 10 000 PLA-I étaient inscrits dans la loi de finances pour 1992 et 13 000 pour 1993, 7 000 seulement ont été programmés.

Les baux à réhabilitation n'ont pas rencontré non plus les faveurs que l'on pouvait espérer. Malgré le soutien à cette mesure de l'Union Nationale des Propriétaires Immobiliers (UNPI), les propriétaires susceptibles d'être concernés ne se situent pas dans ce domaine, dans une optique de valorisation de leur patrimoine, et le bail à réhabilitation en reste au niveau de l'expérimentation marginale.

Il faut bien admettre la nécessité d'une "montée en puissance" au cours des premières années et d'un délai de maîtrise de mécanismes récemment institués, mais sans une mobilisation plus radicale des acteurs locaux, le gisement que constitue 2 millions de logements anciens disponibles restera gelé.

Sans en faire une généralité, il faut bien constater un certain nombre de blocages au niveau local.

Le bon niveau d'action en milieu urbain est certainement celui de l'agglomération, et inciter à une approche intercommunale ne peut être que bénéfique. Toutefois le territoire de base d'accueil des populations défavorisées reste celui de la commune. Eu égard aux appréhensions d'avoir à supporter des charges d'aide sociale supplémentaires ou aux incompréhensions du voisinage qu'appréhendent nombre d'élus locaux, des incitations fortes et des compensations au bénéfice des communes accueillant des logements d'insertion et parfois usant de leur Droit de préemption Urbain pour leur acquisition devraient être mises en place.

Enfin les Protocoles d'Occupation du Patrimoine Social (POPS) ne se développent que très lentement, alors qu'ils pourraient être un élément clef de l'accueil et du logement des personnes défavorisées. En effet ils ont pour objet de fixer des objectifs en termes d'accueil de populations défavorisées et d'en déterminer les modalités d'application ainsi que les mesures de solvabilisation et d'accompagnement social nécessaires; de définir les conditions de l'intervention des différents organismes concernés en tenant compte de leur bilan social et de l'état de l'occupation de leur patrimoine.

En septembre 1993, seuls 27 POPS avaient été signés([13]).

---

[13] Au 30 septembre 1993, étaient signés les POPS de Besançon (Doubs), Brest (Finistère), Rennes (Ille et Vilaine), Saint-Dizier (Haute Marne), Angers (Maine et Loire), Lorient (Morbihan), Metz (Moselle), Bassin de la Sambre, Lille et Dunkerque (Nord), Pau et Côte Basque (Pyrénées Atlantique), Perpignan (Pyrénées Orientales), Chambéry (Savoie), Le Havre et Elbeuf (Seine Maritime), Paris, Mantes la Jolie et Elancourt (Yvelines), Massy, Sainte Geneviève des Bois et Evry (Essonne), Gennevilliers, Chatenay Malabry, Antony et Clichy (Hauts de Seine), Argenteuil (Val d'Oise).

DEUXIEME DECEPTION :
LA PREVENTION DES EXPULSIONS

Le deuxième grand souci du Haut Comité concerne les expulsions sans proposition de relogement.

La loi du 31 mai 1990 ([14]) a prolongé la période interdisant les expulsions, donné au juge la possibilité d'accorder des délais sans procédure complémentaire, élargi les possibilités de versement direct aux bailleurs des allocations de logement d'un locataire mauvais payeur, retenu les personnes et les familles menacées d'expulsion parmi celles relevant les plans départementaux d'action.

Les décrets du 28 septembre et du 2 octobre 1990 ont mis fin à la suspension des versements d'allocations logements sans saisine du FSL (Fonds de Solidarité pour le Logement).

La loi du 9 juillet 1991 a amélioré la prise en charge possible de ce problème en obligeant l'huissier chargé de l'exécution de la mesure d'expulsion à en informer lui aussi le préfet ([15]).

Les interventions préventives sont donc tout autant possibles qu'indispensables pour éviter les drames.

D'autant plus que des moyens nettement accrus ont été mis à la disposition des Fonds de Solidarité Logement (FSL). Ils disposaient de plus de 500 millions de francs en 1991, et compte-tenu des dotations, des reports, des retours de prêts et des produits financiers, de plus de 900 millions de francs en 1992.

Dans ce domaine les préfets jouent un rôle central. Ils sont en effet co-acteurs du Plan Départemental d'Action et co-gestionnaires du FSL. Mais ils sont aussi responsables de la gestion du contingent préfectoral de logements construits avec des aides de l'Etat ([16]) et

---

[14]Articles L 613-1 et suivants du Code de la Construction et de l'Habitation; article 26 de la loi du 31 mai 1990

[15] Article 61 de la loi du 9 juillet 1991

[16] Il peut même désigner aux organismes HLM des personnes prioritaires que ceux-ci sont tenues de loger, si aucun POPS n'a été conclu ou si un organisme a refusé de signer un POPS.

responsables de l'octroi, ou non, du concours de la force publique pour mener à bien l'exécution des décisions de justice.

L'unicité de l'Etat en la personne de son représentant dans le département ne semble guère confirmée dans la gestion au quotidien de ces douloureux problèmes sociaux.

Peut-être en trouve-t-on une explication au niveau de la dualité des financements Ministère de l'Intérieur/ Ministère du logement. En effet, l'Etat finance 171 millions de francs au titre de sa contribution aux FSL et dans le même temps 250 millions de francs au titre de l'indemnisation des propriétaires pour refus du concours de la force publique.

Il y a là une situation anormale et contestable qu'a soulevée le Haut Comité auprès de chacun des responsables politiques qu'il a rencontrés.

La fusion de ces deux lignes budgétaires n'ouvrirait-elle pas l'espoir de pratiques meilleures ?

A l'occasion d'un drame qui s'est déroulé à Vénissieux où un locataire d'un logement HLM s'est donné la mort en se jetant dans le vide au moment où un huissier et un commissaire de police venaient procéder à son expulsion, le Haut Comité s'est interrogé sur l'efficacité des dispositifs d'aide et a demandé aux ministres concernés de diligenter une enquête qui permettrait d'apprécier et d'évaluer, à partir de ce cas précis, le fonctionnement de ces dispositifs et de savoir s'il convient de les améliorer.

Une action interministérielle se doit d'être menée rapidement. Dès saisine de la justice pour un impayé, un congé ou une expulsion, il devrait y avoir saisine automatique des services sociaux. Une coordination de tous les organismes sociaux locaux (services judiciaires, de la préfecture, du département, des communes, des constructeurs et des bailleurs sociaux) devrait être systématiquement mise en place.

LA SITUATION SEMBLE EMPIRER

Sous réserve d'un chiffrage précis que devrait conduire l'INSEE et d'une évaluation dans le temps que devraient mener progressivement à bien les Plans Départementaux d'Action, le logement des personnes défavorisées se heurte à des difficultés d'une acuité nouvelle du fait des évolutions rapides et caractérisées du parc de logements entraînant une moindre fluidité du parcours résidentiel:

- la diminution du parc de logements locatifs privés à bas loyer, qui constituait un parc social de fait (diminution du parc soumis à la loi de 1948, réhabilitation du parc ancien qui a provoqué une revalorisation des quartiers mais aussi des loyers écartant de fait les populations à revenus modestes, diminution du parc locatif privé de 50 000 à 70 000 logements par an);

- la baisse de l'offre globale de logements neufs (277 000 logements mis en chantier en 1992 alors que les besoins estimés par l'INSEE sont annuellement de 330 000 et par le Conseil Economique et Social de 362 000);

- la diminution du taux de mobilité dans le secteur locatif social entraînant une faible offre de logements disponibles à la relocation (12,9 % en 1985, 10,4 % en 1991), malgré un niveau annuel de PLA élevé;

- l'insuffisance de l'offre de logements dans le secteur privé et la hausse du montant des loyers dans les secteurs géographiques à marché tendu;

- la réduction constante de l'accession sociale à la propriété (127 000 PAP mis en chantier en 1982, 30 000 en 1992) sous le double effet des taux d'intérêts élevés et d'un sentiment croissant de précarité de l'emploi;

- les exigences accrues de la part des propriétaires pour accepter les locataires: instauration de fait (y compris dans le secteur du logement social) d'un plancher de ressources, exigences accrues de solvabilité, de garanties contre les impayés et de comportements socialement normalisés.

Tous ces éléments semblent étayer, à des degrés divers, les constats partiels que sont amenés à faire les réseaux associatifs, les centres d'hébergement d'urgence, les organismes HLM et les bureaux d'aide sociale des communes: les habitats précaires et de fortune sont réapparus, les listes de demandeurs d'hébergement ou de logements sociaux s'allongent.

0 0 0 0 0 0 0 0 0 0

II . QUELLE POLITIQUE ?

D'ABORD UNE POLITIQUE GLOBALE

Une des évolutions majeures de ces dernières années est qu'aujourd'hui, la précarité de l'emploi conduit à la précarité tout court par défaut de logement.

Mais indépendamment de la politique de l'emploi et de la politique des revenus (par la précarité qui les caractérise à divers titres, les familles socialement fragiles sont les premières touchées par la baisse des revenus, l'accroissement du chômage, la restriction de l'offre de logements ou le développement de la xénophobie), l'accès au logement des personnes défavorisées est tributaire de politiques et de mesures générales.

On peut citer pour mémoire :

- la politique de l'offre de logements (secteurs social et privé) qui dépend elle-même de la politique de soutien à la construction (en location comme en accession) et à l'entretien des logements menée par l'Etat;

- la politique de solvabilité des ménages au travers des aides à la personne;

- la politique des loyers;

- la politique d'aide et d'action sociale menée soit par l'Etat, soit par les départements;

- la politique d'habitat des collectivités locales;

- la politique de "peuplement" des communes et des organismes propriétaires;

- la politique d'attribution des organismes réservataires de logements.

On ne saurait concevoir une politique en faveur du logement des personnes défavorisées en dehors d'une politique générale du logement qui tienne compte de l'aménagement du territoire, des besoins généraux quantitatifs et qualitatifs, des possibilités financières des ménages et de la nécessité de ne pas provoquer de nouvelles exclusions.

Il est nécessaire d'agir sur tous les éléments de l'éventail de logements: construction de logements neufs et réhabilitation de logements anciens, construction locative et accession sociale à la propriété. Le marché du logement n'est pas unique, il est la juxtaposition de micro-marchés.

Une reprise de la construction neuve, tant sociale que privée, une relance de l'accession sociale à la propriété et une offre fortement accrue accompagnée d'une maîtrise des loyers dans les secteurs à marché locatif tendu permettraient une amélioration de la fluidité du parc, en particulier du parc locatif social, et par contrecoup une meilleure offre de logements aux personnes défavorisées.

Une politique en faveur du logement des personnes défavorisées doit s'inscrire dans une politique générale de promotion du logement

Mais ce n'est pas suffisant.

DES MESURES SPECIFIQUES

Une idée est souvent avancée qui voudrait que développer l'offre de logements pour les couches de population aisées amènerait automatiquement à libérer des logements pour les plus défavorisés: un logement "de standing" nouveau sera occupé par une famille financièrement aisée, qui libèrera ainsi un logement, qui sera alors occupé par une famille aux revenus moyens, qui libèrera de ce fait un logement, qui pourra alors être occupé par une famille en attente de logement.

Le raisonnement repose sur une conception erronée du fonctionnement du parcours résidentiel. Il sous-entend en effet que le marché du logement est unique, que les parcours résidentiels sont uniformes et que chaque ménage aspire à vivre dans un logement standardisé correspondant étroitement à ses ressources.

Si on avait tenu ce raisonnement depuis cent ans, jamais il n'y aurait eu de HLM !

S'il est simple de constater qu'une restriction de l'offre de logements par destruction du parc ancien ou absence de produits nouveaux, freine ou bloque la fluidité du parc, et par là limite l'accès au logement des personnes en difficulté, le seul développement de l'offre "par le haut" ne pourra éventuellement libérer un logement pour les plus démunis qu'à la fin de course des ricochets, à condition que chacun des maillons de la chaîne ait souhaité et voulu quitter son logement et le quartier où il est inséré. Ne resteraient alors que les logements dont personne ne veut plus et que chacun a hâte de quitter. La paupérisation et la dégradation de certains quartiers anciens ont commencé de cette façon.

Si une politique générale de promotion du logement est nécessaire, il n'en faut pas moins agir pour proposer des logements construits pour les mal logés et les sans abris.

Les logements à leur proposer seront adaptés en fonction des difficultés ressenties jusque là.

A cet égard, les bailleurs sociaux doivent être appelés à redoubler d'attention aux possibilités de créer - à l'occasion des opérations de réhabilitation de leur parc - des logements de dimensions, ou d'accès autonome, adaptés aux caractéristiques des familles nombreuses ou dites "lourdes".

Par ailleurs une meilleure souplesse dans la gestion devrait favoriser les échanges de logement sans pénalisation de loyer entre les familles vivant en suroccupation (331 000 résidences principales étaient en situation de surpeuplement accentué en 1988[17]) et les ménages qui "sous-occupent" leur logement et souhaiteraient réduire leur taux d'effort.

Le but d'une action en faveur des personnes défavorisées, indépendamment du fait de leur permettre un logement décent, doit être de leur permettre une réinsertion sociale.

Les familles doivent pouvoir être les acteurs de leur réinsertion. La prise en charge des problèmes par les services sociaux ou les associations ne devrait être que momentanée, couvrant la période où les familles ne sont plus en situation de maîtriser ou d'élaborer un projet familial.

L'accompagnement, ou le suivi social, est essentiel pour la réussite de l'insertion et de l'autonomie des familles. Le niveau de cette responsabilité et le financement de cette action, dont la durée est plus ou moins longue selon la situation de départ des familles prises en charge, ne sont pour l'instant pas clarifiés comme il convient dans tous les départements.

En 1992, 21 Fonds de Solidarité pour le Logement ont limité leur aide aux familles à des mesures financières directes (subventions, prêts, garanties, cautions) et n'ont pas, pour différentes raisons, financé d'actions d'accompagnement social .

---

[17] surpeuplement accentué : il manque au moins 2 pièces par rapport à la norme de peuplement arrêtée par l'INSEE et le Ministère de l'Equipement.

surpeuplement modéré : il manque une pièce par rapport à la norme de peuplement. Il y avait 2 070 000 logements en surpeuplement modéré, soit 9,5 % du parc, en 1988.

Les familles défavorisées doivent pouvoir s'intégrer physiquement et socialement dans les quartiers et ne pas être identifiés comme telles, sous risque de rejet par le voisinage.

Une des conditions en est le maintien de financements et d'outils identifiés permettant de développer l'offre de logements adaptés, d'accompagner cette population et de faciliter une évaluation continue d'une politique d'insertion par le logement.

UTILISER LES FINANCEMENTS ET LES OUTILS ET LES EVALUER

Les financements et les outils existent. Aucun des interlocuteurs rencontrés par le Haut Comité ne les a remis en cause ni n'a proposé de produit nouveau (sauf pour la catégorie de population très spécifique que sont les jeunes sans contrat de travail ou chômeurs et les familles monoparentales sans ressources pour lesquels d'une part les foyers de jeunes travailleurs ne sont pas adaptés, par définition, d'autre part le projet de résidences sociales est proposé par le ministère du logement).

Pourtant les crédits ouverts ne sont pas entièrement consommés et les outils sont sous-utilisés.

La volonté politique tant des services centraux de l'Etat que des organisations nationales de bailleurs ou d'organismes financiers n'est pas mise en cause: lignes budgétaires ouvertes, investissement des personnels, actions de sensibilisation, signatures de conventions, etc...

Mais la mobilisation nécessaire à cette action de solidarité est insuffisante au niveau des relais locaux. Que faire alors pour provoquer cette mobilisation ?

QUELQUES PROPOSITIONS CONCRETES

L'incantation à la solidarité a ses limites et ne déclenche par toujours l'action.

Les acteurs locaux et nationaux se sont mobilisés pour l'élaboration des plans départementaux de façons diverses mais certaines puisque tous les plans départementaux ont été signés au cours de l'année 1991, et que tous les FSL ont été opérationnels à partir de 1992.

Quoique les résultats en soient très inégaux d'un département à l'autre, c'est une avancée indéniable qu'il faut souligner compte tenu du fait que la démarche partenariale n'était auparavant que rarement pratiquée et que les acteurs ont dû apprendre à travailler ensemble.

D'autre part, cela a été évoqué, de nombreuses initiatives locales ont vu le jour, sous des formes extrêmement différentes, qu'il serait souhaitable de promouvoir et faire connaître par des rencontres et des échanges d'expériences entre acteurs.

Enfin se mettent en place des partenariats fort intéressants reposant sur la synergie des savoir-faire entre les opérateurs : organismes financiers sous l'égide de la Caisse des Dépôts et Consignations pour le montage des dossiers de financement des opérations, organismes constructeurs pour la conduite des opérations et la gestion, services sociaux et associations pour assurer le suivi social.

Et l'on a relevé déjà les conventions signées entre les organismes HLM et les CHRS.

Mais il est nécessaire de "passer à la vitesse supérieure" si l'on veut déboucher rapidement sur des solutions durables.

Les propositions du Haut Comité se situent donc à plusieurs niveaux allant des conditions de la mobilisation à la modification marginale de certains outils.

Elles concernent:

- le rôle de l'Etat,
- l'attitude des collectivités locales,
- la vocation des bailleurs sociaux,
- la mobilisation des bailleurs privés,
- le partenariat,
- le pouvoir solvabilisateur des aides à la personne,
- le développement de l'offre de logements d'insertion.

On trouvera par ailleurs en annexe certaines positions prises et actions engagées par le Haut Comité sur des sujets d'actualité au cours de l'année 1993.

Les aspects spécifiques d'une action forte en faveur du logement des personnes défavorisées nécessitent des prises de position claires en matière budgétaire, distinguant et renforçant, dans le cadre d'une politique générale de soutien au logement, les mesures financières particulières au logement des personnes défavorisées, marquant par là, la spécificité du financement de l'habitat d'insertion.

FIXER UN OBJECTIF DE 30 000 LOGEMENTS D'INSERTION PAR AN

Les financements et les outils existent. Il faut les employer. Pour atteindre la mise à disposition des 150 000 logements spécifiques nécessaires aux personnes défavorisées, il n'est plus possible de tabler sur le seul volontariat des acteurs locaux plus ou moins mobilisés.

Indépendamment du développement d'une politique de la construction pour satisfaire les besoins estimés de 330 000 à 360 000 logements par an et de la poursuite d'une politique d'amélioration de l'habitat qui permettrait de résorber les 1 500 000 logements inconfortables, vétustes ou insalubres, la priorité est de proposer un logement aux 200 000 personnes exclues du logement, actuellement

sans domicile, ou vivant dans des abris de fortune, des bidonvilles, des centres d'urgence, ou des chambres d'hôtels meublés.

Un programme quinquennal devrait être élaboré, avec les outils juridiques existants, dans le cadre des programmes annuels de construction.

Il devrait se fixer un objectif de 30 000 logements d'insertion (PLA d'insertion, Programmes Sociaux Thématiques de l'ANAH et baux à réhabilitation) par an pendant 5 ans.

Sa réalisation devrait reposer sur la généralisation de contrats d'objectifs locaux intégrés dans les plans départementaux d'action engageant tous les partenaires.

METTRE EN PLACE DANS CHAQUE PREFECTURE UN SERVICE UNIQUE POUR LE TRAITEMENT DES EXPULSIONS

Le traitement social des expulsions est un problème urgent et prioritaire.

Actuellement la juridiction qui se prononce sur l'expulsion ignore largement l'environnement social; les maires ne sont pas informés en ce domaine, et quand ils le sont, *a posteriori,* il leur arrive souvent de refuser de prendre en charge les familles concernées car, en situation d'errance, celles-ci ne font pas partie de leurs administrés "traditionnels"; les familles en voie d'expulsion sont refusées par les propriétaires; certains organismes d'HLM, en contradiction totale avec leur vocation sociale pourtant affirmée par la réglementation, refusent de loger toute famille en arriéré de loyer pour un logement antérieur même lorsqu'elle est de bonne foi (perte d'emploi et réduction momentanée des ressources par exemple). Un temps précieux est perdu avant que ne s'engage l'action de l'Etat.

Il est par ailleurs anormal que l'action de l'Etat soit éclatée entre services qui trop souvent s'ignorent et font perdre à l'Etat son temps et son argent comme cela a été évoqué plus haut. Il apparaît tout aussi aberrant que l'Aide Sociale à l'Enfance consacre 700 F par

jour pour des hébergements d'enfant alors qu'il ne manquait par exemple que 1 000 F par mois pour que la famille ne soit pas expulsée.

Il faut empêcher toute expulsion de personnes de bonne foi sans qu'il y ait offre prélable de relogement et vérification que toutes les dispositions ont été prises.

Des dispositions interministérielles sont à prendre. Il conviendrait de mettre en place un service unique par département pour traiter de tous les aspects concernant les expulsions, d'organiser un mécanisme de saisine "automatique" des services sociaux avant même que soit décidée l'expulsion et que soit identifié un responsable de la mise en oeuvre des plans départementaux.

Dans une circulaire adressée aux Préfets en date du 14 septembre 1993, le Ministre du logement les *"invite à étudier avec l'ensemble des acteurs concernés les dispositions à mettre en oeuvre pour prévenir les situations pouvant conduire à des expulsions et améliorer la coordination de tous ceux qui peuvent concourir au relogement"* et annonce une prochaine circulaire, élaborée avec le ministère de l'Intérieur. Le Haut Comité en a pris acte positivement. Il étudiera attentivement ces prochaines directives et veillera à leur mise en application.

GARANTIR LE POUVOIR D'ACHAT DES AIDES PERSONNELLES AU LOGEMENT

Les membres du Haut Comité ont particulièrement déploré dans la loi de finances rectificative pour 1993 la décision de gel des aides personnelles au logement sur l'importance desquelles ils avaient appelé l'attention du Gouvernement.

Ce gel des aides au logement leur apparaît préoccupant car:

- il a pour conséquence une aggravation des difficultés pour les 4,5 millions de familles actuellement bénéficiaires (dont 59 % des familles locataires ont des revenus mensuels inférieurs au SMIC) à

faire face à leurs obligations et dépenses incompressibles entraînant un risque accru de surendettements ou d'impayés, car les prix, les loyers et les mensualités d'accession augmenteront alors que les revenus disponibles seront bloqués ou diminueront;

- il pénalise fortement et prioritairement les ménages aux revenus les plus modestes (20% des ménages) pour une économie budgétaire très faible, de 200 à 300 millions de francs, comparée aux 2,6 milliards de francs d'aides fiscales contenues dans le plan de relance;

- il remet en cause l'une des prestations sociales les plus redistributives, dont l'année 1993 a achevé le "bouclage", c'est-à-dire le droit pour tous à percevoir une aide au logement sous seule condition de ressources;

- il entraîne un manque de confiance dans le maintien du pouvoir solvabilisateur de ces aides;

- il accentue les difficultés des familles à accéder à la propriété d'un logement, les organismes de crédit étant toujours plus nombreux à ne pas tenir compte de l'APL dans leur décision d'accorder, ou non, un prêt,

- il accentue les difficultés à accéder à un logement locatif, les bailleurs, et les organismes d'HLM y compris, étant plus nombreux à imposer un seuil de ressources hors allocations pour attribuer un logement,

- les travaux d'amélioration dans les logements anciens à réhabiliter seront soit réduits soit refusés par les locataires du fait de cette perte de confiance et de cette réduction des aides personnelles.

Cette mesure socialement injuste et économiquement injustifiée va ainsi à l'encontre des objectifs affirmés par le gouvernement de "relancer l'activité, créer des emplois et répondre aux besoins de logement de la population".

Aussi les membres du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées demandent-ils avec insistance l'actualisation

des barèmes des aides personnelles au logement avec rattrapage du retard pris cette année dès la prochaine loi de finances.

GENERALISER L'ACCOMPAGNEMENT SOCIAL

L'accompagnement, ou le suivi, social est la condition d'une insertion durable.

Comme cela a été abordé plus haut, l'une des caractéristiques des populations défavorisées réside dans leur besoin d'une aide extérieure pour surmonter leur problème de logement, qu'il concerne l'accès ou le maintien.

On a montré aussi que cette nécessité d'aide extérieure variait en fonction du degré d'autonomie et de la capacité à élaborer un projet familial.

Certaines familles ont besoin d'un accompagnement important qui relève de l'action sociale telle qu'elle est déjà pratiquée par les services sociaux. D'autres n'ont besoin que d'une aide légère, passagère ou momentanée.

Comme l'écrivait la circulaire n° 90-31 du 23 mars 1990 l'accompagnement social consiste en une aide aux personnes pour *"utiliser normalement le logement et ses équipements, gérer correctement le budget logement, instaurer des relations de voisinage,avoir accès aux services publics, assurer l'interface avec les travailleurs sociaux, les dispositifs d'aide au logement..."*

Cet accompagnement social a un coût, mais sa prise en charge est très variable d'un département à l'autre (21 départements n'ont pas financé d'accompagnement social en 1992) compte tenu des règles adoptées par les Fonds de Solidarité Logement.

Une confrontation des pratiques locales est aujourd'hui nécessaire afin de mieux les coordonner et assurer aux associations impliquées dans l'accompagnement social les moyens de leur action.

MOBILISER UNE PART SIGNIFICATIVE DES LOGEMENTS VACANTS ET ACCROITRE L'ATTRACTIVITE DU BAIL A REHABILITATION

Il serait hors de propos d'affirmer que les 1 880 860 logements déclarés vacants en 1990 pourraient être attribués aux personnes à la recherche d'un logement et de chercher à rapprocher terme à terme *les "logements sans personne" des "personnes sans logement"*([18]). Pour des raisons de localisation, de vétusté, de transformations en cours ou prévues à court terme, de statut juridique, "*un logement vacant n'est pas nécessairement un logement disponible"([18]).*

Cette vacance *"traduit avant tout une inadaptation de l'offre et de la demande" (*[19]). Le Haut Comité a fait siennes les propositions avancées par le "Rapport ROBERT" de décembre 1992:

- favoriser le développement du bail à réhabilitation, en offrant des garanties sur la sortie fiscale aux propriétaires,

- inciter sous diverses formes, sous condition de contrepartie sociale, les propriétaires à louer les logements vacants,

- développer une action en faveur de l'acquisition banalisée de logements d'occasion par les opérateurs publics,

- faciliter et développer l'achat - fonds de commerce et murs - des hôtels meublés.

Une campagne de sensibilisation devrait être à nouveau menée en direction des propriétaires privés.

Elle pourrait développer les mesures déjà existantes: exonérations fiscales, rôle des FSL, subventions majorées de l'ANAH, possibilités de versement des aides au logement en tiers payant en

---

[18] Formules du "Rapport sur le fonctionnement du marché du logement et la vacance" de Claude ROBERT et Bernard COLOOS, décembre 1992.

[19] Conclusion de ce même rapport.

cas d'impayé de loyer, locations à des associations et attribution del'allocation de logement aux sous-locataires.

Elle pourrait aussi être menée en collaboration avec les associations de propriétaires et s'appuyer sur les actions d'information déjà entreprises, notamment avec la réseau ANIL des centres d'Information sur l'Habitat.

Elle devrait s'accompagner d'un développement des missions M.O.U.S. (Maîtrise d'Oeuvre Urbaine et sociale) et d'un soutien renforcé aux "Agences Immobilières à Vocation Sociale".

Les baux à réhabilitation, malgré les actions de sensibilisation et le soutien de l'UNPI, ne sont pratiquement pas utilisés.

Pourtant ils sont reconnus comme permettant la mobilisation du parc privé inutilisé, l'amélioration ou la conservation du patrimoine ancien, le maintien d'une source de revenus sans investissement préalable pour le propriétaire.

L'argument le plus utilisé pour justifier la faible conclusion de ces baux concerne le risque d'imposition sur les plus values réalisées ... au terme des 12 ans.

Le Haut Comité propose donc aux pouvoirs publics deux mesures simples et peu onéreuses pour le budget de l'Etat, vu la faiblesse des sommes en jeu, susceptibles de débloquer la situation (bien plus, par les travaux qu'elles peuvent débloquer, elles rapporteraient des encaissements de TVA tout à fait "rentables" pour les finances publiques) :

1°) l'exonération des plus-values réalisées au terme des 12 ans sur les baux à réhabilitation

2°) l'instauration d'une prime à la conclusion du bail, qui pourrait varier avec la taille du logement et être à couverture éventuellement à financement partagé entre l'Etat et les collectivités locales.

ORGANISER UN PLAN D'HEBERGEMENT PAR GRAND FROID

Les hivers sont marqués par la réapparition dans les médias du problème des sans-abri par grand froid. Devant la dizaine de décès malheureusement constatée chaque année, les services publics donnent l'impression d'une impréparation devant le phénomène.

Dès le printemps 93, le Haut Comité a demandé aux Ministres des Affaires sociales, du Logement, de la Défense et de la Santé d'étudier les mesures à prendre en prévision de l'hiver.

Un plan "hébergement grand froid" devrait être préparé dès l'été; il devrait prévoir des réponses graduées et adaptées à la situation des sans-logis dans toutes les villes de France.

Impulsé par l'Etat, il devrait constituer un volet spécifique de chaque Plan départemental pour le logement des personnes défavorisées.

Le Haut Comité s'est réjoui de l'affectation effective de l'enveloppe spécifique de 100 millions de francs du Plan de Relance à l'accueil d'urgence des personnes et des familles sans logis. Il a demandé que les notifications de décisions s'accompagnent de l'annonce d'une autorisation pour les bénéficiaires d'engager immédiatement les travaux afin que les aménagements puissent être terminés avant l'arrivée des grands froids. Mesure dérogatoire accordée par le Ministre du Budget jusqu'en février 1994.

Le 3 novembre 1993, le ministre des affaires sociales a présenté le dispositif pauvreté-précarité spécifique aux sans-abri pour l'hiver 93/94. Le Haut Comité en a pris acte et sera attentif à la mise en application des orientations prises.

Lors de sa réunion du 24 novembre 1993, les membres du Haut Comité, très émus par les décès de sans abri dès la première nuit de froid, se sont interrogés sur les conditions qui ont amené ces nouveaux drames malgré les dispositifs d'accueil prévus et ont demandé au Ministre des Affaires Sociales de diligenter une enquête

sociale approfondie sur chacun de ces cas afin de bien identifier les causes des décès survenus et les insuffisances ou les dysfonctionnements qui en ont été à l'origine.

LIER LA CONSOMMATION DES PLA D'INSERTION A LA CONSOMMATION DES CREDITS PUBLICS

S'il ne peut pas imposer, dans l'absolu, la consommation de PLA-d'Insertion, le représentant de l'Etat dans le département a la possibilité de lier l'octroi de financements publics, déconcentrés ou non, qu'ils soient directement liés à la construction de logements ou pas, à la construction ou au développement de logements d'insertion.

Cette mesure peut paraître brutale. Mais si l'on considère que le problème du logement des personnes défavorisées est un problème de solidarité nationale, la solidarité doit jouer dans les deux sens.

Collectivités locales ou organismes sociaux ne peuvent profiter de la solidarité nationale, que sont les financements publics, et refuser de l'assumer pour l'accueil et le logement.

Bien entendu cette mesure pourrait être modulée en fonction de la taille des communes et de leurs efforts antérieurs en ce domaine.

Dans sa circulaire du 14 septembre 1993, le ministre du logement demande aux Préfets de "lier la programmation des opérations ordinaires réalisées en PLA CDC, et éventuellement en PALULOS, à la réalisation de PLA d'insertion" et précise que "pour la détermination des enveloppes régionales de ligne fongible en 1994, il sera notamment tenu compte du niveau de consommation des PLA d'insertion".

Le Haut Comité estime cette option positive. Il sera attentif à la mise en application de cette directive.

Le Haut Comité souhaite aussi qu'apparaisse dans la comptabilité analytique des organismes HLM (mais pas dans les listings de logements ou de peuplement pour éviter les stigmatisations toujours néfates) les actions en faveur de l'insertion par le logement,

dont le compte devrait être équilibré par les interventions de l'Etat ou des FSL.

INTERVENIR D'AUTORITE LORSQUE LE PARTENARIAT EST DEFAILLANT

"Garantir le droit au logement constitue un devoir de solidarité pour l'ensemble de la nation". Toutes les structures de la société sont donc concernées. Mais les niveaux d'intervention doivent être judicieux.

L'action doit être menée dans une démarche partenariale, regroupant les structures de l'Etat et les collectivités locales (Département, Communes), les opérateurs (organismes d'HLM, associations et autres maîtres d'ouvrage), les services gestionnaires, les organismes financiers, les services sociaux (qui assurent l'insertion des familles dans le voisinage et concourent à leur autonomie) et les familles elles-mêmes.

Cette démarche partenariale est certes lourde à assumer, demande du temps et nécessite un "initiateur", mais elle est une condition indispensable à l'insertion réussie des personnes et familles défavorisées. Cet "initiateur" doit être identifié au niveau local à l'occasion de la mise en oeuvre du Plan Départemental d'Action pour le Logement des Personnes défavorisées.

Il arrive cependant que ce partenariat soit défaillant et que pour diverses causes, les objectifs ne soient pas atteints.

L'Etat est garant de la solidarité nationale. Une action de sa part est nécessaire mais elle doit être relayée au niveau local.

L'Etat doit - avec l'autorité nécessaire - intervenir lorsque le partenariat est défaillant pour imposer le logement des personnes défavorisées en utilisant tous les moyens que lui donne la législation .

O O O O O O O O O

CONCLUSION

Des personnes à la rue qui meurent de froid, des stations de métro ouvertes à nouveau pour les accueillir, l'Abbé PIERRE qui donne de la voix: rien n'aurait donc changé depuis 40 ans et son fameux "hiver 54" ? Redécouvrirait-on chaque année les mêmes dramatiques problèmes pour les mêmes gens sans que l'on ait progressé d'un *iota* ?

Si les conditions de logement ont beaucoup changé en France depuis 1954, si le confort, la taille et la salubrité des logements se sont globalement et fortement améliorés depuis ce temps, et si 30 % des ménages se déclaraient insatisfaits de leurs conditions de logement en 1955 et n'étaient plus que 9 % en 1988, la situation d'une forte minorité de familles est dramatique car le logement est un des besoins essentiels, qui, s'il n'est pas satisfait, entraîne ou renforce des phénomènes d'exclusion inadmissibles dans notre société. D'autant que le développement de la précarité de l'emploi se conjugue à la précarité dans le logement et conduit à la précarité tout court.

Malgré les efforts déployés tant par l'Etat que par les associations et certains professionnels du logement au cours des 10 dernières années, la situation, très diverse localement, parfois mieux connue grâce à la prise de conscience, la mobilisation et les espoirs qu'ont fait naître la loi du 31 mai 1990 et ses apports, mais toutefois globalement assez mal évaluée, semble empirer dans certaines grandes villes.

98 000 Sans Domicile Fixe, 45 000 personnes vivant dans des abris de fortune, 59 000 dans des Centres d'Urgence, 470 000 en meublés ou chambres d'hôtel. Sans compter les mal logés dans des logements hors normes ou en situation de suroccupation qui devrait pouvoir être combattue par une gestion plus dynamique du parc social (généralisation des bourses d'échange, surloyer pour dépassement de surface plus que pour dépassement de ressources, etc...)

Le Haut Comité reste très préoccupé par la situation des 200 000 personnes exclues du logement, qui nécessite de développer une offre nouvelle de 150 000 logements d'insertion. Il en appelle à la mobilisation de tous qui nécessite une action vigoureuse, rapide et prioritaire.

Si le problème est insupportable, il est néanmoins soluble. Le droit au logement est inscrit dans la loi et sa mise en oeuvre relève de la solidarité nationale. Les financements et les outils existent. Manque cependant une volonté générale de les utiliser. La mobilisation sur le terrain local est inégale et, globalement, insuffisante.

La loi du 31 mai 1990 affirme que "garantir le droit au logement constitue un devoir de solidarité pour l'ensemble de la nation". Cela signifie que, certes, le Parlement et le Gouvernement sont responsables de la mise en oeuvre du droit au logement, mais aussi tous les acteurs et intervenants dans le domaine du logement, chacun en ce qui le concerne et selon son degré d'implication dans la vie sociale: collectivités locales (communes et départements), constructeurs, établissements financiers, bailleurs, associations, propriétaires particuliers d'un logement vacant, et même l'ensemble des citoyens, dont les attitudes inspirent les décideurs.

Il est clair que les financements et les outils proposés n'auront d'effet que si les services déconcentrés de l'Etat et les collectivités locales se mobilisent réellement et acceptent de prendre en charge les problèmes de logement auxquels sont confrontés les familles.

Après 3 ans d'application, la mise en oeuvre de la loi se heurte à des passivités insupportables dans la mesure où 10 000 logements d'insertion sont créés chaque année alors que les besoins montrent qu'il en faudrait 3 fois plus. Ce n'est certes pas du jour au lendemain que les dispositifs mis en place peuvent connaître leur pleine efficacité. Mais il faut aujourd'hui tripler les efforts.

Le rôle de l'Etat et de ses représentants locaux est essentiel, aussi bien pour l'impulsion des politiques locales que pour l'équilibre des relations partenariales. Mais ses interventions doivent être coordonnées, voire redéfinies, dans la recherche d'une meilleure efficacité.

Le Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées, qui a été créé il y a tout juste une année, a alerté dès le printemps les responsables politiques et leur a demandé de développer une politique du logement pour les personnes défavorisées selon plusieurs axes:

- l'insérer dans une politique générale du logement, mais elle doit comporter des mesures spécifiques identifiées et préserver les financements et les outils permettant leur concrétisation;

- lui donner pour but, non seulement le logement décent, mais une réinsertion sociale dont les familles doivent être les acteurs, même si l'accompagnement ou le suivi social peuvent être momentanément nécessaires;

- la faire reposer sur une démarche partenariale, évaluative, innovante et sur les initiatives locales, mais en engageant l'Etat dans ses responsabilités de garant de la solidarité nationale en cas de défaillance des partenaires locaux;

- engager prioritairement l'action de l'Etat dans le développement de l'offre de logements d'insertion, la prévention des expulsions et l'hébergement par grand froid.

Dix mesures concrètes permettraient de réaffirmer la volonté d'atteindre l'objectif d'offrir un logement à toutes les personnes en difficulté:

- **Fixer un objectif de 30 000 logements d'insertion**, dont 15 000 PLA-I, par an pendant 5 ans,

- **Mobiliser une part significative du parc inutilisé** notamment en engageant une campagne auprès des propriétaires,en développant l'intermédiation d'associations ayant une garantie du Fonds de Solidarité pour le Logement (FSL), en recourant davantage au tiers payant pour les allocations de logement, etc...

- **Promouvoir le bail à réhabilitation** notamment en rendant plus attractive la réutilisation des logements anciens vacants par l'exonération des plus-values réalisées au terme des 12 ans et l'instauration d'une prime à la conclusion du bail,

- **Intervenir d'autorité** au nom du rôle de garant de la solidarité nationale qui incombe à l'Etat **lorsque le partenariat local est défaillant,**

- Mettre en place **dans chaque préfecture un service unique pour la prévention des expulsions** et le relogement des familles,

- **Regrouper les moyens budgétaires du Ministère du Logement** au titre de sa contribution aux FSL (Fonds de Solidarité pour le Logement) **et du Ministère de l'Intérieur** au titre de l'indemnisation des propriétaires en cas de refus du concours de la force publique,

- **Garantir le pouvoir solvabilisateur des aides personnelles** au logement par une actualisation régulière de ces aides,

- **Généraliser et pérenniser les moyens de l'accompagnement social,**

- **Organiser un Plan Hébergement Grand Froid dans chaque collectivité importante,** volet spécifique de chaque Plan Départemental pour le Logement des Personnes Défavorisées,

- **Lier l'attribution des crédits publics** pour la construction neuve **à la consommation effective des PLA-I**.

Ces deux dernières mesures ont été, en grande partie, prises récemment. Le Haut Comité s'en est félicité. Mais il faut veiller à ce qu'elles soient mises localement en oeuvre, sans faux-fuyant, en amenant chaque collectivité locale et chaque citoyen à assumer la solidarité nécessaire.

Les autres objectifs doivent aussi être adoptés car seules la mobilisation de tous et une action d'ensemble, déterminée, donneront toute leur efficacité aux dispositions de la loi, permettront d'éradiquer le drame des sans-abri, et donneront une réalité au droit au logement pour tous.

0 0 0 0 0 0 0 0 0 0 0 0 0

0 0 0 0

ANNEXES